

MUGUR ISĂRESCU
Guvernator

Nr. G/ 64 / 31.03.2023

Domnului Mario-Ovidiu Oprea
Secretar General
Senatul României

Domnule Secretar General,

Referitor la *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite* (b86/17.02.2023), în privința căreia, cu scrisoarea nr. XXXV/793/20.02.2023, Secretarul General al Senatului solicită Băncii Naționale a României avizul, vă comunicăm următoarele:

Cu privire la prima propunere de modificare, ce vizează eliminarea exceptării creditelor acordate în cadrul programului Prima/Noua Casă, Banca Națională a României reiterează punctul de vedere transmis cu scrisoarea nr. FG/1067/31.10.2018 (anexată), cu ocazia formulării în anul 2018 a unei propuneri de amendare similare a Legii nr. 77/2016, propunere care nu a fost adoptată. Cu titlu general, evidențiem următoarele:

- potrivit programului „Prima casă”, statul român preia o parte a riscului pe care băncile și-l asumă în cadrul creditelor imobiliare, prin efectul garanției acordate de stat;
- în ipoteza dării în plată, garanția statului anterior menționată devine neoperațională, iar creditorul este expus unor riscuri suplimentare, în condițiile în care băncile au aplicat un tratament prudential specific acestei categorii speciale de credite. Acest fapt este de natură să genereze pierderi suplimentare instituțiilor de credit față de cele previzionate la momentul deciziei de a participa la Programul Prima/Noua casă.

Banca Națională a României, în calitate de operator de date cu caracter personal, prelucrează datele cu caracter personal în conformitate cu prevederile legislației naționale în vigoare aplicabile și ale Regulamentului (UE) 679/2016. Mai multe informații cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către Banca Națională a României puteți afla accesând pagina web www.bnr.ro/Date-cu-caracter-personal-17892.aspx.

În ceea ce privește introducerea la art.5 a unui nou alineat, alin.(3²), care să prevadă decăderea debitorului din dreptul de a formula o nouă notificare, drept sancțiune pentru neprezentarea acestuia la termenele indicate în notificare, nu avem observații.

Referitor la introducerea la art.5 a unui nou alineat, alin. (6), potrivit căruia cheltuielile efectuate în cadrul dosarului de executare sunt în sarcina creditorului, în condițiile formulării ulterioare de către debitor a unei notificări soluționate prin darea în plată sau renegocierea contractului de credit, considerăm că aceste aspecte excedează competențelor BNR.

În ceea ce privește forma propusă pentru art.7 alin.(5¹) precizăm că trimiterea la art. 6 alin.(2¹) este eronată și trebuie ajustată/eliminată, după caz. Similar, în cazul părții introductive a articolului unic, trimiterea ar trebui făcută la Legea nr.77/2016, în loc de Legea nr.77/1999.

Față de cele de mai sus, vă comunicăm faptul că Banca Națională a României nu avizează *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite* (b86/17.02.2023).

În încheiere, dorim să vă asigurăm, domnule Secretar General, de întreaga disponibilitate de colaborare a Băncii Naționale a României pentru soluționarea aspectelor de interes comun, în cadrul domeniilor specifice de competență.

Cu deosebită considerație,



FLORIN GEORGESCU

Prim viceguvernator

Nr.FG/1067/31.10.2023

Domnului Viorel I. Arcaș

Președinte

Comisia pentru buget, finanțe, activitate bancară și piață de capital

Senatul României

Spre știință:

Domnului Zamfir Daniel-Cătălin

Președinte

Comisia economică, industrii și servicii

Senatul României

Domnule Președinte,

Referitor la propunerea legislativă de abrogare a alin.4 al art.1 din *Legea nr.77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite*, vă comunicăm următoarele:

Principiul care stă la baza *Ordonanței de urgență nr.60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului "Prima casă"* este reprezentat de "împărțirea proporțională a riscurilor și a pierderilor între statul român, reprezentat de Ministerul Finanțelor Publice prin Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii S.A. - I.F.N. și finanțator" (art.1, alin.3¹).

Din acest considerent, în contractele de credit acordate prin programul „Prima casă”, statul român și-a asumat preluarea unei cote – părți a riscului pe care băncile și l-au asumat în cadrul creditelor imobiliare, prin efectul garanției acordate de stat.

În acest context, debitorii contractanți beneficiază de condiții mai avantajoase de creditare, devenind o categorie special protejată, prin raportare la categoria largă a persoanelor fizice care se creditează fără să se prevaleze de dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.60/2009*. Exemplificăm, în acest sens, faptul că beneficiarii programului Prima Casă au obligația de a achita un avans de numai 5%, comparativ cu avansul de minim 15% necesar în cazul creditelor pentru achiziția de locuințe în temeiul prevederilor de drept comun iar costul finanțării include o marjă de 2%/an¹, inferioară în cele mai multe cazuri celei care ar rezulta din analiza profilului de risc al debitorului, condiții acceptate de creditori tocmai pentru că beneficiază de garanția parțială a statului în caz de intrare a debitorului în stare de nerambursare .

Potrivit art.2317 din Codul civil “atunci când creditorul a primit de bunăvoie un imobil sau un bun drept plată a datoriei principale, fideiusorul rămâne liberat chiar și atunci când creditorul este ulterior evins de acel bun”.

În concret, prin darea în plată, stingerea obligației principale de rambursare a creditului conduce, în virtutea principiului *accessorium sequitur principale*, și la stingerea oricărei obligații subsecvente de garantare.

În acord cu principiul de funcționare a instituției „darea în plată”, prin art.6 din Legea nr.77/2016² se statuează suspendarea dreptului creditorului de a se îndrepta împotriva garanțiilor personali sau ipotecari, nepermițând o executare a garanției statului, prealabilă realizării dării în plată.

Pe cale de consecință, în cazul includerii creditelor acordate prin programul guvernamental “Prima casă” în sfera de aplicare a Legii nr.77/2016, survine, prin efectul legii, caracterul neoperațional al garanției statului, atât obligația, cât și garanția fiind stinse de drept.

Din această perspectivă, proporționalitatea între condițiile de acordare avantajoase ale creditelor din programul “Prima casă” și asumarea riscurilor în cadrul unui parteneriat desființat în timpul derulării contractului de credit dispare, asumarea riscului numai de către o parte (instituția de credit) fără elementul de garantare asumat de către stat devenind injust. În acest caz, în situația în care debitorul își stinge obligația prin darea în plată a imobilului, iar instituția de credit nu mai beneficiază de efectul garanției statului, întreaga creanță urmează să fie recuperată de aceasta în urma procesului de valorificare a garanției (imobilului).

¹ Conform Hotărârii de Guvern nr.2/2018 pentru modificarea și completarea Hotărârii de Guvern nr.717/2009 privind aprobarea normelor de implementare a programului “Prima Casă”

² Art. 6 (1) De la data primirii notificării prevăzute la art. 5 se suspendă dreptul creditorului de a se îndrepta împotriva codebitorilor, precum și împotriva garanțiilor personali sau ipotecari.

Pe cale de consecință, efectele produse de adoptarea propunerii legislative vor conduce la premisa în care banca se va afla, în cadrul unui program guvernamental fundamentat pe parteneriatul de împărțire proporțională a riscurilor, într-o situație de asumare a riscurilor în mod singular, identică asumării aferente unui credit acordat în afara respectivului program, în ambele cazuri, singura modalitate de recuperare a creanței băncii rămânând exclusiv executarea garanției asupra imobilului. Trebuie menționat faptul că modul de asumare a riscului de intrare a debitorului în stare de nerambursare are o importanță majoră în stabilirea costului finanțării, în situația împărțirii acestui risc, marja de dobândă percepută debitorului fiind mai redusă comparativ cu situația în care banca își asumă singură riscul. Mai mult, propunerea legislativă nu are în vedere faptul că imobilul adus în garanție, obiect al dării în plată, este ipotecat atât în favoarea statului, cât și în favoarea instituției de credit, prevederea legală propusă neclarificând eventualele consecințe din această perspectivă.

Concluzionând, considerăm că incertitudinile legate de modul de împărțire a pierderilor între instituțiile de credit și stat ar conduce la stoparea programului și implicit la defavorizarea unei categorii de persoane beneficiare a unei protecții speciale conferită de stat prin Programul "Prima casă".

Nu în ultimul rând, subliniem faptul că o altă consecință a faptului că propunerea legislativă supusă atenției nu are în vedere respectarea principiului care stă la baza *Ordonanței de urgență nr.60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului "Prima casă"*, precum și faptul că se poate crea un conflict de norme juridice între cele două reglementări, din perspectiva mecanismului de stingere a obligațiilor, acestea fiind contradictorii, fapt care ar induce o stare de incertitudine în ceea ce privește contractele de credit în derulare.

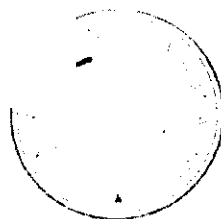
În susținerea aspectelor prezentate, regăsiți, detaliate în anexă, mecanismul de funcționare a principiului împărțirii riscului între stat și bănci, precum și efectele inițiativei legislative din perspectiva criteriilor europene de prudențialitate.

De asemenea, în Anexă, sunt incluse unele considerații punctuale referitoare la expunerea de motive.

Față de cele anterior menționate, vă comunicăm faptul că banca centrală nu susține propunerea legislativă de abrogare a alin.4 al art.1 din *Legea nr.77/2016 privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite*.

Totodată, considerăm că este oportună solicitarea punctului de vedere al Ministerului
Finanțelor Publice, în calitate de entitate direct implicată în derularea Programului “Prima
casă”.

Cu deosebită considerație,



1. Mecanismul de funcționare a principiului împărții riscului între stat și bănci

În contractele de credit acordate prin programul „Prima casă”, statul român și-a asumat preluarea unei cote părți a riscului pe care băncile și l-au asumat în cadrul creditelor imobiliare. Una dintre consecințele asumării parțiale a garanției aferente creditelor “Prima casă” de către stat a constituit-o, din perspectivă prudențială, reducerea cerințelor de capital pe care acestea au obligația de a le acoperi cu fonduri proprii, potrivit prevederilor *Regulamentului (UE) nr.575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr.648/2012 (CRR)*.

Astfel, potrivit CRR, partea expunerii dintr-un credit imobiliar de tip „Prima casă”, garantată de statul român, beneficiază de cerințe de capital zero, în timp ce pentru partea rămasă, garantată cu proprietate imobiliară, băncile au obligația de a acoperi cu fonduri proprii cerințele de capital.

Raționamentul pentru care partea garantată de stat beneficiază de cerințe de capital zero constă în faptul că, o dată ce debitorul intră în stare de nerambursare, banca solicită executarea garanției statului, astfel că, pentru partea creditului garantată de stat, banca primește suma aferentă într-un interval de timp maxim prestabilit, în timp ce pentru partea creditului garantată cu proprietate imobiliară, banca trebuie să demareze procesul de valorificare a garanției asupra imobilului. Gradul de certitudine a recuperării creanței (garanția statului, a cărei executare are certitudine juridică conferită prin lege) și durata relativ scurtă de recuperare a creanței (plata garanției de către stat într-un interval de timp maxim) reprezintă principalele elemente care fac diferența între cele două garantări ale creditului, cea garantată de stat și cea negarantată de stat. Aceste elemente sunt esențiale în desfășurarea unei activități bancare sănătoase care trebuie să asigure lichidizarea creanțelor în cel mai scurt timp de la data intervenirii stării de nerambursare a debitorului, fără înregistrarea de pierderi semnificative, în vederea reinvestirii sumelor în active financiare generatoare în mod constant de venituri.

Aceste considerente au fost avute în vedere la momentul implicării instituțiilor de credit în programul guvernamental “Prima casă”, constituind argumente inexistente în situația de acoperire a riscurilor numai prin valorificarea bunului imobil afectat garanției.

3. Precizări privind expunerea de motive

Distinct de cele anterior redate, precizăm că în cadrul “*expunerii de motive*” care însoțește propunerea legislativă, termenul “*creditori*” este folosit în mod eronat: la “*fluctuațiile indicelui (...) determinând pentru o parte dintre creditori o serie de dificultăți în achitarea lor, și chiar incapacitatea de plată*”, “*numărul mare al românilor care au accesat acest program, și care sunt astfel creditori vulnerabili la fluctuațiile ROBOR*”, “*creșterii accelerate a indicelui ROBOR din ultimele 6 luni, vulnerabilizează o categorie importantă de creditori*” “*dovada clară că si creditorii din cadrul programului “Prima Casă” sunt expuși unor fluctuații majore a ratelor*” sau “*în sensul eliminării excepției referitoare la creditorii care au accesat programul “Prima Casă”*”.

2. Efectul inițiativei legislative din perspectiva criteriilor europene de prudențialitate

Așa cum am menționat și în scrisoare potrivit art.2317 din Codul civil “atunci când creditorul a primit de bunăvoie un imobil sau un bun drept plată a datoriei principale, fideiusorul rămâne liberat chiar și atunci când creditorul este ulterior evins de acel bun”.

Altfel spus, prin darea în plată, stingerea obligației principale de rambursare a creditului conduce, în virtutea principiului *accessorium sequitur principale*, și la stingerea oricărei obligații subsecvente de garantare.

În consecință, propunerea legislativă de includere a creditelor acordate în cadrul programului „Prima casă” în sfera de aplicare a Legii nr.77/2016 are ca efect anularea caracterului de certitudine privind recuperarea la timp a sumelor aferente părții garantate de stat.

Totodată, garanția statului, devine neoperațională, pierzându-și astfel eficacitatea juridică și caracterul executoriu permanent, având în vedere că darea în plată este o modalitate de stingere a obligațiilor cu toate garanțiile și accesoriile acesteia. De altfel, în acord cu principiul de funcționare a instituției „darea în plată”, prin art.6 din Legea nr.77/2016¹ se statuează suspendarea dreptului creditorului de a se îndrepta împotriva garanțiilor personali sau ipotecari, nepermițându-se o executare a garanției statului, prealabilă realizării dării în plată. Totodată, precizăm că, în condițiile suspendării oricărei plăți către creditor, potrivit art.7 alin.4 și art.8 alin.3 din Legea nr.77/2016, prevederile art.14 alin.(1) din *Norma de implementare a programului "Prima casă" pentru achiziția sau construcția de locuințe din 17.06.2009*, în temeiul cărora garanția poate fi solicitată la executare numai dacă debitorul a înregistrat cel puțin 60 zile de restanță și finanțarea garantată a fost trecută integral la restanță², nu își găsesc aplicabilitatea.

În concret, în cazul includerii creditelor acordate prin programul guvernamental “Prima casă” în aplicabilitatea Legii nr.77/2016, caracterul neoperațional al garanției survine prin efectul legii, atât obligația, cât și garanția fiind stinse de drept. În acest caz, în situația în care debitorul își stinge obligația prin darea în plată a imobilului, iar banca nu mai beneficiază de efectul garanției statului, întreaga creanță urmează să fie recuperată de bancă în urma procesului de valorificare a garanției instuite asupra imobilului.

În acest context, efectele produse de adoptarea propunerii legislative vor conduce la premisa în care banca se va afla, în cadrul unui program guvernamental fundamentat pe parteneriatul de

¹ Art. 6 (1) De la data primirii notificării prevăzute la art. 5 se suspendă dreptul creditorului de a se îndrepta împotriva codebitorilor, precum și împotriva garanțiilor personali sau ipotecari.

² Conform art.14 (1) din *Norma de implementare a programului "Prima casă" pentru achiziția sau construcția de locuințe din 17.06.2009*

împărțire proporțională a riscurilor, într-o situație de asumare a riscurilor în mod singular, identică cu asumarea aferentă unui credit acordat în afara respectivului program, în ambele cazuri, singura modalitate de recuperare a creanței băncii fiind executarea garanției.

Mai mult, propunerea legislativă nu are în vedere faptul că imobilul adus în garanție, obiect al dării în plată, este ipotecat atât în favoarea statului, cât și în favoarea instituției de credit, prevederea legală propusă neclarificând eventualele consecințe din această perspectivă.

Prin urmare, în situația de fapt în care garanția statului este neoperațională, pe durata de viață a creditului, aplicarea tratamentului prudențial preferențial pentru partea de expunere acoperită de garanția statului a fost nerealistă, profilul de risc al activității nu a fost stabilit corect iar cerințele de capital constituite au fost insuficiente. Consecința este că cerințele de capital aplicabile instituției de credit sunt sub-dimensionate, întrucât nu au avut în vedere pierderile potențiale generate de profilul de risc al activității, ceea ce o expune riscului de insolvabilitate.

Totodată, apreciem că aplicarea Legii dării în plată asupra creditelor acordate prin programul "Prima casă" este de natură să genereze pierderi suplimentare instituțiilor de credit în raport cu cele prevăzute la momentul intrării instituțiilor de credit în cadrul Programului. Față de situația actuală în care partea de creanță garantată cu garanția statului este lichidizată imediat, banca urmând să-și acopere restul creanței la data valorificării imobilului prin executare silită, în cazul aplicării Legii dării în plată asupra creditelor acordate prin programul "Prima casă" întreaga valoare a creanței urmează să fie acoperită numai după finalizarea procedurii de executare silită, respectiv după o perioadă de timp îndelungată, perioadă pe parcursul căreia banca pierde oportunitățile de fructificare a sumelor aferente creanțelor imobilizate în active imobilizate. Or, așa cum s-a menționat anterior, desfășurarea unei activități bancare sănătoase presupune lichidizarea creanțelor în cel mai scurt timp de la data intervenirii stării de nerambursare a debitorului, fără înregistrarea de pierderi semnificative și reinvestirea sumelor respective în active financiare, generatoare în mod constant de venituri. În plus, în cazul în care suma ce revine băncii, ca urmare a valorificării imobilului nu este acoperitoare pentru valoarea creditului, banca va suporta această diferență, fără a se putea îndrepta asupra veniturilor viitoare ale debitorului. De asemenea, ținând cont de faptul că instituțiile de credit nu vor putea transfera riscul adițional asupra marjelor de dobândă (deoarece valoarea marjei este reglementată la un nivel maxim de 2%), apetitul acestora pentru acordarea de noi credite prin programul "Prima casă" va fi afectat, cu impact asupra creditului ipotecar orientat către susținerea cu precădere a unui segment de debitori, pentru care guvernul a considerat oportun să creeze un mecanism de sprijin.